ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

(SESSÃO TEMÁTICA II: DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POLÍTICAS, ESCALAS E AÇÕES)

Juliana Carla Morais Lopes
UERN | E-mail: juliana20231005298@alu.uern.br

José Elesbão de Almeida
UERN | E-mail: elesbaoalmeida@uern.br

Antônia Mikaelly Xavier de Oliveira
UERN | E-mail: antonia29231995473@alu.uern.br

Marcos Anderson Lisboa de Freitas
UERN | E-mail: marcos20231005313@alu.uern.br

Maria Valéria Silva Leite
UERN | E-mail: maria20231005369@alu.uern.br

Sessão Temática II: Desenvolvimento Regional: políticas, escalas e ações

Resumo: As discussões sobre o desenvolvimento regional se fortaleceram com o passar dos anos, com o intuito de corrigir os desequilíbrios regionais presentes no Brasil. É nesse contexto que o presente artigo tem como objetivo a discussão sobre as trajetórias das divisões regionais no Brasil, abordando os diferentes modelos de divisão que se fizeram presentes no país. Além disso, foi realizado um resgate de como surgiu a preocupação da implantação da PNDR, explicando desde o seu surgimento nos debates até a atualidade. Dado esse objetivo, foi necessário a realização de análises bibliográficas de autores relacionados ao tema. Por meio da revisão de literatura foi possível constatar diversos pensamentos e abordagens sobre o desenvolvimento regional e sua trajetória. Com isso, destaca-se que o Desenvolvimento não é um processo suave, mas tem o grande desafio que é o de desmonte de uma estrutura que se sentiu confortável ao longo do tempo.

Palavras-chave: Política Regional; Desenvolvimento Regional; Divisões Regionais

TERRITORIAL ORGANIZATION AND BRAZILIAN REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract: *Discussions about regional development have strengthened over the years, aiming to correct the regional imbalances present in Brazil. It is in this context that this article aims to discuss the trajectories of regional divisions in Brazil, addressing the different models of division that have been present in the country. Additionally, a review was conducted on how the concern for the implementation of the PNDR emerged, explaining its inception in debates up to the present day. Given this objective, it was necessary to conduct bibliographic analyses of authors related to the topic. Through the literature review, it was possible to identify various thoughts and approaches on regional development and its trajectory. Therefore, it is highlighted that development is not a smooth process, but rather a significant challenge of dismantling a structure that has felt comfortable over time.*

Keywords: *Regional Policy; Regional Development; Regional Divisions*

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL BRASILEÑO

Resumen: *Los debates sobre desarrollo regional se han fortalecido a lo largo de los años, con el objetivo de corregir los desequilibrios regionales presentes en Brasil. Es en este contexto que este artículo tiene como objetivo discutir las trayectorias de las divisiones regionales en Brasil, abordando los diferentes modelos de división que estuvieron presentes en el país. Además, se realizó una revisión de cómo surgió la preocupación por la implementación del PNDR, explicando su surgimiento en los debates hasta la actualidad. Ante este objetivo, fue necesario realizar análisis bibliográficos de autores relacionados con el tema. A través de la revisión de la literatura, fue posible identificar diferentes pensamientos y enfoques sobre el desarrollo regional y su trayectoria. Con esto, se resalta que el Desarrollo no es un proceso fácil, sino que tiene el gran desafío de desmantelar una estructura que se ha vuelto cómoda con el tiempo.*

Palabras clave: *Política Regional; Desarrollo Regional; Divisiones Regionales*

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com dimensões continentais, com grande diversidade natural e cultural, mas que historicamente, construiu uma sociedade com grandes disparidades sociais, marcada com profundas desigualdades regionais. De acordo com Porto e Macedo (2018), o Brasil é um país federativo desde a proclamação da República, constituído pela União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.575 municípios. Mesmo com uma economia de grande porte e com a presença de agronegócio e indústria extrativa, o Brasil ainda traz marcas do subdesenvolvimento e de vulnerabilidades financeiras e produtivas, além de ser apontado como um país diferenças socioespaciais entre as macrorregiões (e dentro delas) e por grande heterogeneidade econômica, acarretando a elaboração de políticas públicas em geral, além das regionais e urbanas.

As políticas públicas foram e são vistas como caminhos para a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, tendo o Estado como um dos seus principais agentes promotores. As políticas públicas em um país como o Brasil de grandes desigualdades regionais e locais são fundamentais para a construção de uma sociedade, mais justa e igualitária, atendendo as distintas vulnerabilidades regionais. De acordo com Brandão (2013), no século XXI foram retomadas as discussões sobre as desigualdades regionais e a urgência das políticas públicas. O Ministério da Integração, criado em 1999, instituiu em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento (PNDR), que foi aprovada em 2007 que ainda hoje carrega consigo traços da sua caminhada árdua para se obter uma política eficaz e igualitária.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo principal, a discussão sobre as trajetórias das divisões regionais no Brasil, abordando os diferentes modelos de divisão que se fizeram presentes no Brasil. Além disso, é realizado um resgate de como surgiu a ideia da implantação da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), explicando desde o seu surgimento nos debates até os dias atuais.

Para a construção desse artigo, foi necessário a realização de análises bibliográficas de autores relacionados ao tema, com o intuído de embasar teoricamente as discussões demonstradas. Por meio da revisão de literatura foi possível constatar diversos pensamentos e diferentes abordagens sobre o desenvolvimento regional e sua trajetória. Para essa discussão foi utilizado autores como: Brasil (2017) e Bezzi (2004) que abordam sobre a trajetória do Desenvolvimento Regional Brasileiro, bem como, Brandão (2013) e (Pequeno e Macedo, 2017) que explanam sobre a Política de Desenvolvimento Regional. Oferecendo assim, uma ampla base teórica para a analise cítrica sobre as divisões territoriais brasileiras e a PNDR.

TRAJETÓRIAS DAS DIVISÕES REGIONAIS DO BRASIL

Bezzi (2004) relata que a região é um dos grupos mais conceituais de análise espacial, bem como, uma das mais apreendidas por demais ciências espaciais, envolvendo-se de

modernas interpretações, desafios e formas, levando em consideração o período técnico-científico-informal que vivenciamos em consequência dos imperativos apresentados pela globalização. É possível interpretar e compreender o conceito de região por meio da retomada da sua evolução, verificando que em algumas épocas, este conceito teve maior ou menor aceitação no campo científico. Com isso, percebe-se que a região persiste e resiste inteiramente aos conflitos teóricos-metodológicos a que foi intitulado. Todavia, ponderamos que houve fases em que seu conceito obteve mais destaque, enquanto em outras ficou ofuscada por novas teorias. Ainda assim, isso não decresceu a sua relevância cientifica.

Quando exploramos temas importantes para a região como a análise do desenvolvimento regional, planejamento regional, desigualdades regionais e regionalização é imperdível termos a compreensão do que é de fato uma região na prática para que haja uma manifestação positiva dos nossos esforços na realidade em que vivemos (Bezzi, 2004).

A década de 1930 foi marcada pela criação do CNE (Conselho Nacional de Estatísticas) e do CNG (Conselho Nacional de Geografia), estes se fundiram em 1936, formando o atual IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que tinha como propósito a elaboração de uma rede nacional, organizando suas representações em cada estado. A finalidade era a discussão dos conceitos, métodos e critérios científicos para compreender melhor a sociedade e o território do Brasil. Com isso, os geógrafos do CNG tinham o conhecimento empírico do Território Nacional, uma vez que, já reconheciam as diversidades regionais precisas para a elaboração de estudos dos problemas brasileiros por região (Brasil, 2017). Quando se adquire o conhecimento acentuado e o entendimento das problemáticas inerentes a uma determinada região, facilita o delineamento de soluções, provavelmente, eficazes que respondam às vulnerabilidades existentes de uma determinada região.

A demanda e um conhecimento acentuado do Território Nacional na década de 1940, pretendia a integração e nas divisões posteriores, o entendimento de planejamento como base para o desenvolvimento impôs a realização de divisões regionais do País de maneira mais primorosa, ou seja, fundamentada nos agrupamentos dos municípios, distintas das divisões anteriores pelo agrupamento dos estados federados. Essas novas divisões regionais focavam em uma adequação a um País que necessitava de ajustes a padrões mais modernos, não somente de crescimento de sua base produtiva, mas também em questões de controle, padronização e questões administrativas de sua base territorial (Brasil, 2017).

Ao longo do século XX, os geógrafos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) criaram três propostas de Divisão Regional do Brasil: Zonas Fisiográficas no ano de 1940 e suas revisões; Microrregiões homogêneas, de 1968; e Mesorregiões e Microrregiões Geográficas de 1989. A contribuição dos estudos do IBGE em relação à Divisão Regional Brasileira configura os distintos contextos de sua elaboração, bem como, refletem a importância de estabelecer divisões de acordo com os critérios gerias de fundamentos científico-geográfico. Os diferentes modelos de divisão foram instigados metodologicamente

pela possível articulação entre as divisões regionais e territoriais do Brasil, bem como responderam as situações distintas de sua elaboração pela instituição (Brasil, 2017).

Foi na segunda metade da década de 1980 que o IBGE desenvolveu as análises e os estudos sobre as Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, foi seriamente influenciado pelo movimento de descentralização do poder. Dessa forma, não é por motivo de casualidade que a última proposta efetuada pelo instituto, no século XX, sucedeu logo após a homologação da Constituição Federal de 1988, está, além de aprovar um pacto federativo, que não só acentuava a competência de estados e municípios em relação aos seus territórios, mas também, é marcado, sobretudo, pelo aumento da participação da sociedade e das instituições públicas e privadas na gestão do território brasileiro (Brasil, 2017). A participação da sociedade na gestão territorial é um exemplo do exercício de democracia, uma vez que, concede o direito das falas, opiniões e reivindicações dos cidadãos que irão usufruir daquelas políticas públicas elaboradas.

Em 1989, a Divisão Regional do Brasil, por Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, compreendia, do mesmo modo, a conjuntura territorial de um Brasil Central não mais destinado à supermacia de uma pecuária bovina ultra extensiva, porém, expressa por um profundo agroindustrial em fase de consolidação e que seria inserido ao interior do País na produção mundial de commodities modificando o campo e a produção agropecuária do país em uma parcela de cadeia de produção sistematizada em escala mundial (Brasil, 2017).

Brasil (2017) embasado na opinião de Giddenes (1990), cita que o processo de globalização é desigual, uma vez que, não só fraciona, como também conduz diversas regiões, instituindo novas formas de interdependências regionais, nacionais e mundiais, alterando o conceito de Estado soberano, além disso, estabelece novos desafios conceituais, metodológicos e operacionais à Geografia, no que diz respeito a elaboração de uma divisão regional constituída pelo conjunto de entidades federativas subnacionais. No que se refere a essa divisão, organizada em malha político-administrativa, estabelece um novo modelo de configurar o Território Nacional, na percepção de referência na propagação de informação estatística, bem como, na ação do governo para alocação dos recursos e execução de projetos e, mais recentemente, a conjugação de articulações em comum sobe a responsabilidade dos municípios vizinhos.

Nessa perspectiva, o conceito de região está inteiramente ligado a inclinação filosófica de cada período, tendo em vista que elas possibilitam o entendimento das ideias particulares de cada época. Existe uma maior complexibilidade em relação ao teórico-conceitual da região pelo fato de que a inquietação dos diferentes métodos de investigação e conceitos não são exclusivos da pesquisa geográfica, tornando-o um tema com um instrumento de análise multidisciplinar. Além dos especialistas persistentes e envolvidos no planejamento regional, muitos cientistas sociais mergulham nas pesquisas sobre as particularidades regionais e as distintas formas de regionalismo em suas áreas de estudo (Bezzi, 2004).

Mesmo com os esforços dos geógrafos para desenvolver ideias e métodos regionais, o conceito jamais foi limitado somente a Geografia. Recentemente, eles foram estabelecidos e otimizados por diversas outras ciências afins, como a Economia, a Sociologia, a Arquitetura, o Urbanismo, a História e a Demografia e diversas outras, onde a distribuição espacial dos fenômenos é muito relevante. Todavia, na própria Geografia, ciência que tem como característica de estudo específico, o espaço, e que por muito tempo, teve como principal foco os estudos voltados para a região, a preocupação com essa temática passou por fases de interesses e desinteresse, abrindo, assim, espaços para que a mesma fosse estudada por vários especialistas (Bezzi, 2004).

Em especial, todo e qualquer desenvolvimento regional, deve levar em consideração as particularidades e necessidades de sua região. Todavia, não é algo que ocorre impassivelmente e de maneira harmoniosa, é como uma ruptura de padrões que foram definidos ao longo da história (Porto e Macedo, 2018). Neste sentido, os autores alertam que para conquistar o desenvolvimento, requer, interrupções geradoras de discordâncias entre diversos pensamentos e ideias sobre como se utilizar, manusear e organizar o território. Essas discordâncias, em última análise, refere-se a própria forma de como a vida se reproduz.

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

O Brasil é marcado, até os anos de 1930 pela vigorosa presença de forças das regiões, caracterizada pela flexibilidade e possibilidade de modificações das relações federativas pela classe burguesa. Esta, por sua vez, era beneficiada evidentemente, por meio da descentralização política e administrativa, em consequência, não existia a interferência do governo federal em adversidade locais (Klink, 2013). Evidenciamos neste contexto, o forte poder das oligarquias da então chamada política do "café com leite", em âmbito nacional, no qual os poderes se concentrarem nos estados de São Paulo e Minas Gerais, bem como o poder regionais e locais, marcados pelo o coronelismo.

Após o fim da monarquia, houveram várias reflexões de autores a respeito de como superar os entraves que o país vivenciava, uma vez que não havia se identificado como tal. Com isso, o desenvolvimentismo não surgiu repentinamente, nem sequer em consequência da crise econômica, ocasionada pela quebra da bolsa de valores em Nova York. Em vista disso foi um processo inerente de uma construção política e intectual com base na realidade brasileira e na gradativa percepção de alguns autores pertencentes a elite, na tocante situação do atraso que o país vivenciava (Fonseca, 2017).

Logo, o novo grupo que assumiu o país em 1930 já tinha em mente as ideias de desenvolvimento, contudo, precisavam ajusta-las. Com a profundidade da crise, nessa década, juntamente com as mudanças das elites dirigentes, em alguns países da América Latina, gerou condições desenvolvidas para que alguns desses países, assumissem políticas desenvolvimentistas, estas tiveram como foco principal a industrialização e a substituição de

importações, com a finalidade de fortalecimento das economias internas, bem como, dizimar a dependência (Fonseca, 2017). No que tange a industrialização brasileira, São Paulo ganhou destaque na era Vargas, prevalecendo entre os estados brasileiros como o maior polo industrial, proporcionando mão de obra, consequentemente aumentando a migração interna no país, bem como os avanços de algumas políticas.

O desenvolvimentismo respondeu a necessidade histórica da "superação do atraso". Nessa perspectiva, nas primeiras décadas do século XX, muitos políticos sustentam as políticas protodesenvolvimentistas, em várias regiões do Brasil. O caso mais relevante foi o da presidência de Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul (1928-1930). O presidente incorporava a ideia de "desenvolvimento" em suas falas oficiais, usando a palavra "marcha" para resplandecer que a superação do atraso não surgiria naturalmente, no entanto, careceria provir de medidas organizadas e implementadas com determinação e disciplina (Fonseca, 2017).

Após a Segunda Guerra, os estudos regionais e as ações de planejamento ganharam expressão, instigados pela teoria do desenvolvimento, esta, muitas das vezes foram empregadas sem estratégias de soluções para os espaços subnacionais. Com isso, existem dificuldades teóricas em relação ao desenvolvimento regional e urbano do brasil, uma vez que é necessário considerar o seu processo histórico de formação econômica, por meio do passado colonial. Além disso, houve adversidades crescentes após a industrialização ocorrida de 1956 à 1980, esta alterou a maneira de integração entre as regiões brasileiras, aplicando-lhe atribuições diferentes, baseando-se em suas estruturas produtivas (Porto e Macedo, 2018).

As mudanças surgiram a partir dos anos de 1950, tanto no âmbito de sua versão populista, bem como no aspecto autoritário, com a contribuição do regime nacional-desenvolvimentista que possibilitou ao governo federal, um método pautado pela industrialização, pela alteração dos importados e pela combinação de uma economia-espacial nacionalmente integrada (Klink, 2013).

Nesta perspectiva, Pequeno e Macedo (2017) apontam que a partir de 1950, os estudos regionais surgem com aspectos mais sistemáticos, originando a Ciência Regional, está, por sua vez, tem como principal objetivo, estudar a intenção humana no território, com o âmbito de análises que compreendem os problemas que venham a surgir na repartição social territorial das atividades produtivas, designadas de desigualdades econômicas regionais.

Neste período foi introduzido no Brasil o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) liderado por Celso Furtado, que serviu de base para a criação das superintendências na política de desenvolvimento regional, SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste). Contudo, essas superintendências não foram sustidas de declarações, propostas e decisões

administrativas. De acordo com o MI (Ministério da Integração Nacional). o compromisso a ser responsabilizado por essas instituições, requer debates acentuados, ânsia política e intensas readequações, com o intuído de buscar uma maior aderência nos processos atuais que delineiam o território brasileiro, bem como aos objetivos evidentes na PNDR II (Brandão, 2013).

Uma política de desenvolvimento regional deve levar em consideração as discussões sobre o urbano e o rural já que este estão entrelaçados, e são nesses espaços que vivem a sociedade. Identificar a interdependência entre esses espaços é de suma importância para a elaboração de políticas públicas eficazes para corresponder e atender as necessidades individuais de cada área específica. É notório saber que existem contribuições entre essas áreas, uma vez que o rural contribui com sua produção de alimentos e recursos naturais para o meio urbano, este, por sua vez, proporciona ao rural, serviços de comercialização para a compra e venda desses alimentos, além de diversos serviços de tecnologias contribuindo para o melhor atendimento à saúde, educação, cultura e lazer.

Sendo um dos estímulos mais importantes para a discussão sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, surge nos debates teóricos que sucederam nas últimas décadas do século XX, principalmente na Europa e que foram trazidos para o Brasil, a partir dos anos de 1990, por alguns pesquisadores que tinham como propósito principal, as transformações recentes do meio rural e das e da relação deste com o meio urbano, um tema que ainda é notável nos dias atuais. Houve contraposições em relação as opiniões dos pesquisadores, uma vez que, há quem defenda que o meio rural não é apenas um lugar de produção, mas também de um lugar onde se vê e vive o mundo, no exercício da cidadania do homem rural e da sua inclusão na sociedade (Dallabrida, 2017).

Todavia, há quem visualizava a completa extinção da sociedade rurais/camponesas uma vez que, nessa situação, a agricultura passaria a ser apenas um simples campo de atuação do capital, à semelhança de qualquer outro setor passível do investimento. Com isso, surgiram novas discursões sobre o urbano e o rural, com grande contribuição para o princípio da temática territorial no debate sobre desenvolvimento, como prova disso, são os grandes números de publicações. Consequentemente, isso resultou na emergência e na definição de políticas públicas em um discurso de revalorização do meio rural que anteriormente era negligenciado nas ações de desenvolvimento, que eram voltadas para a estruturação dos espaços urbanos (Dallabrida, 2017).

Deste modo, a Ciência Regional demanda uma conduta interdisciplinar, englobando áreas distintas, tais como a sociologia, economia, geografia, antropologia entre outras. A ciência foi estudada por escolas e pesquisadores, tais como, Coraggio (1988), Lipietz (1977), Rofman (1974) e Sormani (2012) que tiveram o intuito de buscar o entendimento do princípio das disparidades regionais na conjuntura de um país que ao ser analisado por regiões, é primordial identificar que ela é parte de um todo. Esses autores buscam a compreensão da influência do capitalismo em regiões distintas.

No início da década de 1960, as relações intergovernamentais, foram notadas por um intenso desequilíbrio regional, sensibilizando a base da relação federativa. Com isso, havia adversidades relacionadas a conciliação dos interesses do Governo Central com os dos governos subnacionais. Nessa Conjuntura onde se almejava novas reformas, manifestou-se um novo período autoritário, tendo como instituidores principais, os militares. Com o golpe militar, houve uma centralização do poder e consequentemente, concedia que os autores que estavam sobe poder, pudessem rigidamente interferir nas decisões dos governos locais. Com essa conjuntura, a constituição de 1967 centralizou os recursos fiscais da união. Essa tinha o controle sobre os investimentos, uma vez que, possuía a maior parte dos recursos financeiros. Nesse período, os estados perderam uma parcela do seu poder tributário e os municípios ficaram restritos a dois impostos o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (Pequeno e Macedo, 2017).

Já na segunda metade da década de 1960, de acordo com Pequeno e Macedo (2017), foram criados os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), como instrumentos para a transferência, com o intuído de servir as unidades federativas de menor nível de renda, além de garantir e consolidar o pacto federativo. Com esse instrumento, fortaleceu as unidades subnacionais, no entanto, não demorou muito para que essas fossem submetidas a rígidas normas pela esfera federal, ocasionando insatisfação pela falta de autonomia. Na década de 1970, houve reação por parte dos municípios, contra o baixo grau de autonomia fazendo com que os percentuais dos recursos do FPE e FPM aumentassem gradativamente após o ano de 1976.

Logo, na década de 1980, a nação brasileira almejava a redemocratização e juntamente com está, ocorreu mais um período tendências descentralizadoras. Houve, nesse período, um crescimento significativo dos recursos financeiros para os estados e os municípios, por meio da aprovação da Emenda Passos Porto, em dezembro de 1983 (Pequeno e Macedo, 2017).

Contudo, foi reduzida a capacidade da União de arrecadação, perdendo a capacidade de realizar pactos inter-regionais, iniciando-se a chamada crise da federação dos anos 80. As causas que prevaleceram foram as a crise do setor público e as transferências de recursos ao exterior, atingindo, assim, a política cambial e as taxas de juros vigentes. Com isso, mais uma vez, O discurso pela descentralização, se tornou a meta principal do trabalho constituinte, marco para mais um período na historiografia da estrutura federativa do Brasil (Pequeno e Macedo, 2017).

Todas essas mudanças citadas, são reflexos do processo de redemocratização brasileira, com o início na década de 1980, uma vez que reascendeu o sentimento de autonomia dos entes federativos proporcionado aos governos subnacionais liberdade para legislar, coletar, controlar e gastar recursos, além de fixar alíquotas de impostos. Ainda, os estados e os municípios puderam ser participativos na arrecadação do governo federal, por

meio da elevação das alíquotas dos fundos de participação. Logo, na década de 1990, o tema sobre descentralização ganhou espaço nos discursos, causando muitas polêmicas entre diversos autores (Pequeno e Macedo, 2017).

Ainda, na década de 1990, a redução de recursos federais, conduziu o governo a utilizar mecanismos recentralizadores, engrenando contribuições sociais e elevando alíquotas de impostos, principalmente aqueles não compartilhados com estados e municípios, permitindo, assim que à União financiasse a ampliação dos gastos sociais e gerar superávits primários elevados. As principais contribuições criadas foram: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Tudo isso, acarretou que o Brasil tivesse um sistema tributário regressivo (Pequeno e Macedo, 2017).

Mesmo que a Constituição de 1988 tenha realizado a nova partilha, os estados e os municípios não conseguiram resolver seus problemas fiscais e um dos maiores impasses foi a crise econômica vivenciada pelo país. Com tudo, no que tange o pacto federativo brasileiro, a Constituição de 1988 é visada como alternativas para a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, uma vez que, isso se concede por meio da implantação de políticas públicas de caráter redistributivo. Nessa perspectiva, no que se refere aos desequilíbrios regionais, acarretados pelo processo histórico e da imensa heterogeneidade espacial brasileira, é de suma importância destacar a inexistência de uma Política Nacional de Desenvolvimento (PND) que seja utilizada para o manejo de instrumentos de políticas econômicas com o pensamento voltado para o alcance das diversas escalas presentes no recorte espacial brasileiro (Pequeno e Macedo, 2017). Nesse pensamento, tudo isso pode ter sido o grande motivo para a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A institucionalização da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) foi no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro do ano de 2007. A sua necessidade marcou de forma precisa a retomada da questão do desenvolvimento regional no Brasil. De acordo com Steinberger (2013), a PNDR é uma política de terceira geração favorece o movimento de "baixo para cima" e propicia a convergência de ações, ao coordenar iniciativas que acontecem nas porções do território, onde a desigualdade prevalece, sendo visualizada com um problema. Para tal, é promovido um olhar para todo o território, entendendo que a questão territorial é nacional.

Nessa perspectiva, abordando um pouco da concepção de território explanada por Saquet (2007), o território é moldado por relações sociais, de poder, bem como, de dominação, o que provoca o desenvolvimento de uma ou diversas territorialidades no espaço, derivadas de muitas atividades do cotidiano. O autor, apoia-se no pensamento do geógrafo suíço, Claude Raffestin, para afirmar que tudo isso se fundamenta na construção de malhas,

nós e redes que acarretam a delimitação dos campos de ações e de poder nas práticas espaciais, arquitetando o território como uma materialidade.

Uma circunstância quase negligenciada nas abordagens sobre a contribuição de Raffestin é exatamente o que denomina um sistema territorial, consequência das relações de poder do Estado, empresas e outras organizações e dos indivíduos. O autor ainda afirma que, historicamente, os autores sociais desempenham a repartição da superfície terrestre, a implantação dos nós e a construção de redes. Os sistemas territoriais possibilitam assegurar a coesão do território e o controle de pessoas e coisas (Saquet, 2007).

Na elaboração da PNDR, percebeu-se que não seria mais possível realizar uma política regional apenas no governo federal e em Brasília, uma vez que, era necessário houvesse a identificação dos agentes-atores protagonistas do território e com isso participassem do processo em parceria com o MI (Ministério da Integração Nacional). Em 2011, a política passou por uma revisão, chamada de Fase II, com uma ideia de Política de Estado, levada para a aprovação no Congresso Nacional, depois de passar por Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e pela Câmara Nacional de Desenvolvimento Regional que tem a participação de todos os ministérios. Essa revisão foi necessária para conhecer a proposta da Fase I no Sumário Executivo (Steinberger, 2013).

Na sua Fase II, a PNDR leva diálogos aos governos estaduais, bem como, sugeriu uma ideia de governança denominado Sistema Nacional de Políticas Regionais. Com isso, foram aprovados quatro objetivos específicos como critérios de elegibilidade e de priorização das ações: convergências, competitividade, diversificação e centralidades urbanas. Com as diversas mudanças de ministro do Desenvolvimento Nacional, surgiu uma proposta ousada que hoje foi abandonada, uma vez que, a ideia era que a PNDR II firmasse pactos e metas, consolidados entre o MI e os ministérios setoriais, estabelecendo compromissos regionalizados de ações tangíveis nas áreas da saúde, educação, indústria, ciência, tecnologia e inovação (CT&I), serviços básicos etc., com o intuído de progredir no processo de desenvolvimento, com inovação e inclusão social em todo o espaço territorial de forma ampla e adequada (Brandão, 2013).

A PNDR tem como propósito reduzir as desigualdades regionais, utilizando a equidade como instrumento chave para o acesso a oportunidades de desenvolvimento. Com isso, alguns exemplos dos avanços dessa política é a compreensão do território para redefinir a histórica atuação do Estado brasileiro, a questão intercalar que pode ser contribuinte para o pacto federativo, a sugestão de um novo modelo de financiamento baseado no Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional, a renúncia ao caráter centralizados que marcaram as políticas regionais anteriores, buscando utilizar o diálogo intersetorial e interfederativo (Steinberger, 2013).

É justificável a demanda de uma abordagem holística e abrangente para coordenar políticas com impacto territorial, uma vez que, o espaço, a terra ou os territórios possuem bastante limitações, no que diz respeito a sua organização e utilização, influenciando as

possibilidades de desenvolvimento futuro. Por essa razão, uma atividade de estratégia primordial é a sua organização, uma vez que, a definição de maneira bem elaborada do problema, e para que isso ocorra, deve-se ter, essencialmente, uma visão abrangente. Todavia, é bastante complexo colocá-lo em prática. Como método científico, tem-se discutido e defendido que o conhecimento do todo se obtém por meio da sua fragmentação. Este princípio é distribuído na esfera política e administrativa, com a divisão das tarefas governamentais em departamentos setoriais (modelo napoleónico). O resultado é que perdemos de vista as inter-relações, os feedbacks e os efeitos perversos, entre políticas, níveis e atores (Dasí, 2006).

É notório que o desenvolvimento regional não avança de maneira satisfatória, uma vez que, não foi gerado um fundo nacional de desenvolvimento regional, não operaram as instâncias de governança esboçadas e nem a temática recebeu a centralidade na agenda governamental (Brandão, 2013). A PNDR não teve a prioridade que tanto necessita no decorrer do tempo, com isso, ocasionou várias diversidades para se obter um desenvolvimento global, atendendo as vulnerabilidades de cada região brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todos esses anos, a análise sobre a PNDR na visão de diversos autores com conclusões bastantes semelhantes sobre a pouca efetividade e de como ela é insuficiente em relação a dinâmica regional brasileira, está, foi abalada muito mais por outros fatores que são derivados de políticas implícitas que não tinham como objetivo principal a questão regional (Porto e Macedo, 2018).

Nessa perspectiva, o presente artigo buscou uma melhor compreensão sobre de como se deu a organização territorial brasileira, mas especificamente, as divisões regionais do país. Com esse intento, foi abordado toda a trajetória. Ressalta-se, ainda, que este estudo teve o intuito de fazer um resgate histórico sobre a PNDR, bem como dos caminhos percorridos até os dias atuais.

O contexto regional brasileiro sofreu modificações que minimamente tem a ver com as ações provenientes das políticas públicas regionais. Mesmo com uma história de lutas e batalhas para a implementação da Política de Desenvolvimento Regional ideal, não foi suficiente para dominar as discrepâncias presentes nas diversas regiões brasileiras. É indiscutível que a PNDR conduziu evoluções teóricos e operacionais, com o reconhecimento do diálogo intersetorial e interfederativo, no entanto a carência de uma aplicação consistente e centralidade na agenda política complexificou o alcance de seus objetivos. No que tange a essa agenda, é imprescindível que o haja o entendimento de que o desenvolvimento não é um processo suave, mas sim que tem o grande desafio que é o de desmonte de uma estrutura que se sentiu confortável ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BEZZI, M. L. Região: Desafios e Embates Contemporâneos. In: **SEI - Superintendência de Estudos Econ. e Sociais da Bahia**. (Org.). Desigualdades Regionais - Série Estudos e Pesquisas. 1ed.Salvador/BA: Bigraf, 2004, v. 1, pp. 39-87.

BRASIL. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017 / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Capítulo 1 – uma breve contextualização das divisões regionais brasileiras).

BRANDÃO. Carlos. Pacto Federativo, reescalonamento do Estado para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013. Cap. 9.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento dos lugares, regiões, territórios ou países**. Curitiba-PR: CRV, 2017. (CAPÍTULO 4 – Abordagem territorial do desenvolvimento).

DASÍ, Joaquín Farinós. La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad. In: TARROJA, Alex; CAMAGNI, Roberto (Org.) **Una nueva cultura del territorio: criterios sociales y ambientales en las políticas del gobierno del territorio**. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2006.

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. **Rev. Econ. Contemp**., núm. esp., 2017: e172125, p. 1-20.

KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013. Cap. 1.

PEQUENO, Rosângela dos Santos Pequeno; MACEDO, Fernando Cézar de. O pacto federativo brasileiro: uma reflexão teórica e as implicações no Desenvolvimento Regional. **Anais.. IX Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional. Processos, Políticas e Transformações Territoriais. Santa Cruz do Sul**, RS: PPGDR – UNISC, 2017

PORTO, Leonardo; MACEDO, Fernado Cézar de. **Existe uma Política nacional de Desenvolvimento Regional? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, SP. v. 14, n. 2, p. 605-631, jan/2018 (ed. especial).

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepção sobre território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. pp. 75-96.

STEINBERGER, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2003. In: In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013. Cap. 10.